



2015-54

Praksis for brug af undervisere, der ikke opfylder folkeskolelovens kvalifikationskrav, fremgik ikke af loven

Et forældrepar klagede til ombudsmanden over, at deres søn blev undervist i en folkeskole af en vikar uden læreruddannelse. Desuden skulle vikaren varetage en delt klasselærerfunktion.

Ombudsmanden bad kommunen og Undervisningsministeriet (i dag Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) om udtalelser i den konkrete sag. Under sagsforløbet besluttede forældrene at overflytte deres barn til en anden skole, og ombudsmanden foretog herefter ikke mere i den konkrete sag.

I stedet rejste ombudsmanden en generel sag på baggrund af ministeriets udtalelse. I udtalelsen havde ministeriet beskrevet en årelang praksis, hvor kommunerne i visse tilfælde ansætter undervisere, der ikke opfylder folkeskolelovens kvalifikationskrav.

Ombudsmanden konstaterede, at hverken folkeskolelovens ordlyd eller forarbejderne til den gældende lov tog højde for den beskrevne praksis. Derfor henstillede ombudsmanden til ministeriet at tage initiativ til at søge folkeskoleloven præciseret sådan, at den beskrevne praksis kom til at fremgå af loven eller af en bekendtgørelse med hjemmel i loven.

En ny bestemmelse i folkeskoleloven trådte i kraft den 1. august 2017. Efter den nye bestemmelse kan kommunalbestyrelsen i helt særlige tilfælde fravige lovens kvalifikationskrav og ansætte personale, der ikke lever op til disse krav.

(Sag nr. 15/02275)

7. september 2015

Forvaltningsret

12.1 – 1.4 – 2.3

Statsforfatningsret

9

OMBUDSMANDENS HENSTILLING

I det følgende gengives Ombudsmandens henstilling af 7. september 2015 til Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og ministerens brev af 15. september 2015, hvor hun svarede, at hun ville imødekomme ombudsmandens henstilling.

Bagerst er indsat en sagsfremstilling, som primært består af korrespondancen mellem ombudsmanden og ministeriet om den generelle sag.

Ombudsmandens henstilling af 7. september 2015 havde følgende ordlyd:

" ...

Efter en gennemgang af svaret [ministeriets supplerende udtalelse af 11. august 2015; min bemærkning] har jeg besluttet at henstille til ministeriet at tage initiativ til, at folkeskoleloven søges præciseret således, at den praksis vedrørende brugen af undervisere uden læreruddannelse mv., som ministeriet har beskrevet, kommer til at fremgå af loven eller af en bekendtgørelse med hjemmel i loven.

På grundlag af oplysninger fra Danmarks Statistik bragte Jyllands-Posten den 30. august 2015 en artikel om antallet af lærere i folkeskolen, som ikke har en læreruddannelse. Det fremgår af artiklen, at der i november 2013 var i alt 55.370 ansatte lærere i den danske folkeskole, hvoraf 45.020 havde en uddannelse som folkeskolelærer. Det fremgår også, at 4.400 lærere havde en anden mellemlang eller lang videregående uddannelse, og at 4.000 lærere havde gymnasiet som deres højeste fuldførte uddannelse.

I dag fremgår det af folkeskolelovens § 28, stk. 1, at undervisningen i folkeskolens 1.-10. klasse skal varetages af undervisere, som har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller anden læreruddannelse, der er godkendt af ministeren. Det fremgår af § 28, stk. 2, at undervisningen også kan varetages af personer med særlige kvalifikationer til at undervise i de enkelte fag (faglærere).

Endelig er det i folkeskolelovens § 30 bestemt, at understøttende undervisning kan varetages af pædagoger eller andet personale med relevante kvalifikationer i denne henseende.

Særligt om klasselærerfunktionen fremgår det af folkeskolelovens § 18, stk. 5, at opgaven som klasselærer skal varetages af klassens lærere eller pædagoger. Folkeskoleloven indeholder ikke bestemmelser, der modificerer de omtalte kvalifikationskrav, eller bestemmelser, der specifikt vedrører brugen af vikarer.

OMBUDSMANDENS HENSTILLING

Det betyder, at lovens bestemmelser, f.eks. kvalifikationskravene til undervisere, også gælder for vikarer.

Dette forstår jeg, at ministeriet enig i.

Det er imidlertid Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings opfattelse, at kommunerne efter omstændighederne kan fravige de kvalifikationskrav til underviserne (og klasselærerne), der fremgår af folkeskolelovens kapitel 4. Dette gælder i tilfælde, hvor det er umuligt eller meget vanskeligt at skaffe den fornødne arbejdskraft i form af lærer- eller pædagoguddannede eller faglærere.

Jeg har også forstået, at ministeriet mener, at fravigelsen af kvalifikationskravene primært har støtte i en fast og meget langvarig praksis, der allerede var gældende før 1993, da kompetencen til at ansætte lærere blev overført fra staten til kommunerne. Samtidig fremgår det af ministeriets udtalelse af 11. august 2015, at ministeriet vil være indstillet på at imødekomme en henstilling om at søge folkeskoleloven præciseret.

Som anført i mit brev af 15. juni 2015 har jeg forståelse for, at kommunerne i lyset af undervisningsforpligtelsen af og til kan være nødt til at ansætte undervisere, som ikke opfylder lovens kvalifikationskrav.

Uanset at den praksis, som ministeriet har beskrevet, har været fulgt i en længere årrække, kan den hverken udledes af folkeskolelovens ordlyd eller af forarbejderne til den gældende lov. Hertil kommer, at der heller ikke i folkeskoleloven er bemyndigelse til, at ministeriet ved bekendtgørelse kan fravige lovens kvalifikationskrav mv.

På den baggrund er det fortsat min opfattelse, at det principielt er problematisk, at folkeskolelovens bestemmelser om kvalifikationskrav til undervisere ikke tager højde for, at kvalifikationskravene i praksis ikke altid er mulige at opfylde.

Derfor henstiller jeg til ministeriet at søge en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Jeg anmoder om underretning om, hvad ministeriet videre foretager i sagen.

Samtidig hermed har jeg orienteret Folketingets Retsudvalg, Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg og ministeren for børn, undervisning og ligestilling om min henstilling. Jeg henviser til § 12, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Efter denne bestemmelse skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende mini-

OMBUDSMANDENS HENSTILLING

ster meddelelse om mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser.

Endvidere har jeg sendt en kopi af dette brev til orientering til parterne i den konkrete klagesag, som denne sag udspringer af.”

Ministeren skrev i brev af 15. september 2015, at hun ville imødekomme ombudsmandens henstilling:

”Jeg har modtaget ombudsmandens brev og udtalelse af 7. september 2015 vedrørende vikarer uden læreruddannelse i folkeskolen. Det fremgår heraf, at ombudsmanden har besluttet at henstille til Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling at tage initiativ til, at folkeskoleloven søges præciseret således, at den praksis vedrørende brugen af undervisere uden læreruddannelse mv., som ministeriet har beskrevet, kommer til at fremgå af loven eller af en bekendtgørelse med hjemmel i loven.

Jeg er enig i, at det principielt bør fremgå tydeligt af regelsættet, hvilke undtagelser der er fra den generelle hovedregel.

Jeg kan derfor til orientering oplyse, at jeg vil drøfte din henstilling med folkeskoleforligskredsen med henblik på at foretage en lovændring på et tidspunkt, hvor folkeskoleloven alligevel skal ændres.”

Ved lov nr. 192 af 27. februar 2017 om ændring af lov om folkeskolen og lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. blev der bl.a. indsat en ny bestemmelse i folkeskolelovens § 30 c.

Efter den nye bestemmelse kan kommunalbestyrelsen i helt særlige tilfælde, hvor det ikke er muligt at ansætte personer som nævnt i lovens §§ 28, 29 og 30 b til at varetage undervisningen i børnehaveklassen og i 1.-10. klasse, fravige lovens § 28, stk. 1, 1. pkt., § 29, 1. pkt., § 29 a, 1. pkt., og § 30 om kvalifikationskrav til undervisere.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. august 2017.

Sagsfremstilling

Den generelle sag udprang af en konkret klagesag i Rødovre Kommune. Et forældrepar klagede til ombudsmanden over, at deres søns 1. klasse ved X Skole skulle undervises i visse fag af en vikar uden læreruddannelse. Derudover skulle den pågældende vikar varetage en delt klasselærerfunktion.

Ombudsmanden bad Rødovre Kommune og Undervisningsministeriet (i dag Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) om udtalelser i den konkrete sag.

Under sagsforløbet besluttede forældrene at overflytte deres barn til en anden skole, og ombudsmanden afsluttede herefter den konkrete sag uden at tage stilling til forældrenes klage. Ombudsmanden henviste til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

I fortsættelse af den konkrete sag rejste ombudsmanden en generel sag vedrørende lovgrundlaget for den praksis, som var beskrevet i ministeriets udtalelse af 3. februar 2015. Ministeriet havde i udtalelsen af 3. februar 2015 redegjort for en årelang praksis, hvorefter kommunerne i visse tilfælde ansætter undervisere, der ikke opfylder folkeskolelovens kvalifikationskrav. Det vil sige undervisere, der hverken er lærer- eller pædagoguddannede og heller ikke har kvalifikationerne til at blive ansat som faglærere.

Ombudsmanden sendte en høring til ministeriet (brev af 15. juni 2015) vedrørende lovgrundlaget for den beskrevne praksis. Ministeriet svarede i brev af 11. august 2015. På den baggrund afgav ombudsmanden henstillingen af 7. september 2015.

Ministeriets første udtalelse (brev af 3. februar 2015), ombudsmandens supplerende høring (brev af 15. juni 2015) og ministeriets supplerende udtalelse (brev af 11. august 2015) er gengivet i det følgende.

Ministeriets udtalelse af 3. februar 2015 havde følgende ordlyd:

”Folketingets Ombudsmand har ved brev af 30. juni 2014 bedt Undervisningsministeriet om en udtalelse om:

A) Hvorvidt det er foreneligt med folkeskolelovens § 28, at en folkeskole har valgt at lade en medarbejder uden læreruddannelse varetage undervisning i matematik, natur/teknik samt delt klasselærerfunktion i en periode, hvor en anden lærer var på barselsorlov.

B) Hvad en kommune bør foretage sig for at afsøge mulighederne for at ansætte uddannede lærere eller andre personer med særlige kvalifikationer som vikarer.

Undervisningsministeriets udtalelse

Ad A. Folkeskolelovens § 28

A.1. Ordlyden af bestemmelsen i folkeskolelovens § 28

§ 28 i folkeskoleloven havde indtil den 1. august 2014 følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 521 af 27. maj 2013:

’§ 28. For at kunne varetage undervisning i 1.-10. klasse skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen, jf. dog stk. 2 og 3, eller anden læreruddannelse, der er godkendt af børne- og undervisningsministeren i denne henseende. Godkendelsen kan betinges af, at de uddannede består en prøve ved en professionshøjskole, der af børne- og undervisningsministeren er godkendt til at uddanne lærere i folkeskolen.

Stk. 2. Der kan ansættes personer med særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.

Stk. 3. (...)

§ 28 i folkeskoleloven har siden den 1. august 2014 haft følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014:

’§ 28. For at kunne varetage undervisningen i folkeskolens 1.-10. klasse skal underviseren have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller anden læreruddannelse, der er godkendt af undervisningsministeren i denne henseende, jf. dog stk. 2, § 29 a og § 30. Godkendelsen kan betinges af, at de uddannede består en prøve ved en professionshøjskole, der af undervisningsministeren er godkendt til at uddanne lærere i folkeskolen.

Stk. 2. Der kan ansættes personer med særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.

Stk. 3. (...)

Som det fremgår, er bestemmelsen i § 28, stk. 1 og 2, bortset fra nogle nye henvisninger, ikke blevet ændret i forbindelse med folkeskolereformen.

a. Bestemmelsen i folkeskolelovens § 28, stk. 1, indeholder efter sin ordlyd krav om, at undervisere for at kunne varetage undervisningen i folkeskolens 1.-10. klasse (generel undervisningskompetence) skal have

BILAG – SAGSFREMSTILLING

gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller en anden læreruddannelse, der er godkendt af undervisningsministeren.

Disse kvalifikationskrav relaterer sig til undervisningen i fagene i folkeskolens fagrække, jf. lovens § 5, herunder matematik og natur/teknik (nu natur/teknologi), jf. lovens § 5, stk. 2, nr. 3.

I den konkrete sag fremgår det af X Skoles udtalelse af 2. januar 2014 og Rødovre Kommunes udtalelse af 13. januar 2014, at vikaren ikke havde en læreruddannelse forud for skoleåret 2013/14. Der var efter det oplyste tale om, at vedkommende var påbegyndt læreruddannelsen pr. 1. september 2013.

Undervisningsministeriet skal for en ordens skyld hertil bemærke, at påbegyndelse af læreruddannelsen ikke er tilstrækkeligt til få generel undervisningskompetence efter folkeskolelovens § 28, stk. 1, med henblik på at kunne varetage undervisningen i folkeskolens fagrække på 1.-10. klassetrin.

b. Bestemmelsen i folkeskolelovens § 28, stk. 2, giver efter sin ordlyd mulighed for at ansætte personer med særlige kvalifikationer til at undervise i et eller flere fag (såkaldt faglærere). De pågældende faglærere får ikke en generel undervisningskompetence, men alene undervisningskompetence til at undervise i et eller flere fag alt efter deres særlige kvalifikationer.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at vurdere, i hvilket omfang en person har særlige kvalifikationer til at undervise i de(t) pågældende fag. Hvorvidt en persons påbegyndelse af en læreruddannelse er tilstrækkeligt til, at den pågældende herefter kan antages at have særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag, jf. lovens § 28, stk. 2, beror på kommunalbestyrelsens konkrete vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Påbegyndelsen af læreruddannelsen kan efter Undervisningsministeriets opfattelse ikke i sig selv anses for at falde ind under ordlyden af bestemmelsen i lovens § 28, stk. 2.

Det er således Undervisningsministeriets opfattelse, at påbegyndelse af pædagogiske fag pr. 1. september 2013 og af linjefag i matematik og sløjd pr. 1. september 2014 ikke i sig selv kan anses for særlige kvalifikationer i forhold til undervisning i fagene matematik og natur/teknik i skoleåret 2013/14. Det afgørende er kommunalbestyrelsens samlede vurdering af, om den pågældende har sådanne tilstrækkelige kvalifikationer, at betingelserne i lovens § 28, stk. 2, er opfyldte.

c. Med folkeskolereformen er der i folkeskolelovens § 28, stk. 1, indsat nye henvisninger til bl.a. lovens § 30.

Bestemmelsen i lovens § 30 giver mulighed for, at understøttende undervisning også kan varetages af pædagoger og andet personale med relevante kvalifikationer i denne henseende. Understøttende undervisning, som er nærmere beskrevet i lovens § 16 a, er en anden opgave end varetagelse af undervisning i folkeskolens fagrække i henhold til folkeskolelovens § 5, og bestemmelsen i § 30 er derfor ikke relevant for den rejste problemstilling om folkeskolelovens § 28.

d. Med hensyn til klasselærerfunktionen fremgår det af folkeskolelovens § 18, stk. 5, at det undervisende personale, der er tilknyttet klassen, samarbejder med eleverne om løsning af særlige opgaver i forhold til klassen. Opgaven som klasselærer skal varetages af en af klassens lærere eller uddelegeres til flere af klassens lærere eller pædagoger.

Der er efter ordlyden af bestemmelsen i § 18, stk. 5, ikke mulighed for, at personer med andre kvalifikationer end lærer- og pædagoguddannelserne kan varetage klasselærerfunktionen.

A.2. Udfyldende fortolkning af folkeskolelovens § 28

Kvalifikationskravene til underviserne i folkeskolen i henhold til folkeskolelovens § 28 indebærer, at undervisningen i fagene i folkeskolens fagrække, jf. lovens § 5, skal varetages af en uddannet lærer eller en person med særlige kvalifikationer til at undervise i de(t) enkelte fag. Lovens § 18, stk. 5, indebærer desuden, at personer, der varetager klasselærerfunktionen, skal være uddannede lærere eller pædagoger.

Folkeskoleloven indeholder ikke særskilte bestemmelser om brug af vikarer. Det betyder, at en vikar, som skal stå for undervisningen eller varetage klasselærerfunktionen, skal opfylde de samme kvalifikationskrav, som gælder for de fastansatte undervisere.

En kommune er både ved fastansættelse og besættelse af vikariater forpligtet til at foretrække uddannede lærere eller personer med særlige kvalifikationer frem for personer uden en læreruddannelse. Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for, at der bliver udfoldet tilstrækkelige anstrengelser for at besætte ledige stillinger, herunder vikariater, med personer, som har en læreruddannelse eller særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag. Det er kommunalbestyrelsens ansvar at vurdere, om en person har tilstrækkelige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag og i givet fald i hvilke fag.

Denne udfyldende og praktiske fortolkning af folkeskolelovens bestemmelser om kvalifikationskrav, som bl.a. har fundet udtryk i forbindelse med den såkaldte vikarundersøgelse fra 2011, bygger på det forhold, at det i nogle tilfælde viser sig at være umuligt eller meget vanskeligt at skaffe fornøden arbejdskraft i form af læreruddannede eller faglærere. Endvidere bemærkes, at kommunalbestyrelsen også har pligt til at sørge for, at eleverne i folkeskolen får den fornødne undervisning, hvorfor kommunalbestyrelsen kan være nødsaget til at ansætte personer, der ikke opfylder kvalifikationskravene, hvis det ikke viser sig muligt at skaffe lærer- eller pædagoguddannede til at varetage undervisningen.

Undervisningsministeriet forudsætter, at kommunalbestyrelserne, hvor det er praktisk muligt, iværksætter evt. opslag eller på anden vis afsøger mulighederne for at ansætte en person, der lever op til kvalifikationskravene, før en person uden de relevante kvalifikationer ansættes.

Det bemærkes, at det ikke altid ved pludselig opstået forfald hos en lærer eller pædagog vil være praktisk muligt at iværksætte tiltag for at afsøge mulighederne for at skaffe uddannede lærere eller pædagoger til at varetage en vikaropgave; særligt ikke ved meget kortvarige vikariater som fx nogle få undervisningstimer en enkelt dag.

Er der derimod tale om, at en kommunalbestyrelse fx i forbindelse med (forårets) planlægning af det kommende skoleår eller som følge af, at en lærer har varslet barsel, må konstatere, at der mangler en lærer til et længerevarende vikariat, bør kommunalbestyrelsen iværksætte tiltag for at afsøge mulighederne for at besætte stillingen med personer, som har en læreruddannelse eller særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.

Ad B) Kommunens forpligtelse til at afsøge muligheder for at ansætte uddannede lærere eller andre personer med særlige kvalifikationer som vikarer

Undervisningsministeriet forstår ombudsmandens anmodning sådan, at der ønskes en udtalelse om, hvilke tiltag en kommunalbestyrelse skal tage for at have udfoldet 'tilstrækkelige anstrengelser for at skaffe en uddannet lærer eller en person med særlige kvalifikationer'.

Bortset fra folkeskolelovens § 40, stk. 6, smh. med § 44, stk. 7, hvorefter skolebestyrelsens udtalelse skal indhentes før ansættelse af ledere, lærere og pædagoger, er der ikke i folkeskoleloven foretaget en regulering af fremgangsmåden ved ansættelse af lærere.

På det statslige område følger det af cirkulære nr. 9299 af 26. juni 2013 om opslag af stillinger og lønnede hverv i staten (opslagscirkulæret), at

BILAG – SAGSFREMSTILLING

der skal ske opslag af ledige stillinger, men derfra er bl.a. undtaget vikariater, der ikke overstiger 1 år.

KL har oplyst, at kravet i det kommunale tjenestemandregulativs § 5 om, at ledige tjenestemandstillinger skal besættes efter offentligt opslag efter KL's opfattelse tilsvarende gælder for stillinger, som ikke skal besættes på tjenestemandsvilkår, idet kommunalbestyrelserne kun gennem offentligt stillingsopslag kan sikre tilliden til, at ledige stillinger bliver besat på et sagligt og tilstrækkeligt bredt grundlag.

Kommunalbestyrelserne følger dog almindeligvis den statslige praksis for så vidt angår de undtagelser for reglerne om offentlige stillingsopslag, der fremgår af statens opslagscirkulære.

Det følger dog af § 34, stk. 1, i den i 2013 gældende bekendtgørelse nr. 340 af 22. marts 2013 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (nugældende bekendtgørelse nr. 1541 af 16. december 2013), at offentlige arbejdsgivere ved opslag af ledige stillinger skal offentliggøre dem på www.jobnet.dk. Der er Undervisningsministeriet bekendt ikke taget stilling til, hvorvidt denne regel omfatter vikariater, jf. herved også ombudsmandens udtalelse af 14. april 2010 om ansættelser i overborgmesterens sekretariat (2010 20-4), hvor der ikke ses at være taget stilling til, om pligten til opslag på [jobnet.dk](http://www.jobnet.dk) også omfatter pligt til at slå vikariater op.

Undervisningsministeriet har tilkendegivet tilsvarende i hæftet 'Skolebestyrelsen, Hæfte 7: Ansættelse og afskedigelse', 1998, hvor det i kapitel 2 er anført, at '(b)esættelse af en ledig stilling sker som hovedregel efter opslag. Det gælder også ledige tidsbegrænsede stillinger og vikariater'.

Undervisningsministeriet er ikke bekendt med de enkelte kommunalbestyrelses praksis for opslag ved besættelse af ledige vikariater i folkeskolen, herunder hvor sådanne opslag i givet fald sker, da dette er den enkelte kommunalbestyrelses beslutning."

Ombudsmanden skrev følgende i sin supplerende høring af 15. juni 2015:

"...

Jeg har på baggrund af udtalelsen fra ministeriet afsluttet den konkrete klagesag vedrørende ansættelse af en barselsvikar som faglærer i Rødovre Kommune. Jeg vedlægger til orientering en kopi af mit afsluttende brev i den konkrete sag.

Ministeriets udtalelse giver mig imidlertid anledning til at rejse nogle generelle spørgsmål vedrørende lovgrundlaget for ansættelse af undervisere, der ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4.

Undervisningsministeriets udtalelse

Ministeriet har i sin udtalelse af 3. februar 2015 bl.a. anført følgende:

...

Ombudsmandens foreløbige bemærkninger og spørgsmål

Ministeriets synspunkt om, at en vikar, som skal stå for undervisningen eller varetage klasselærerfunktionen, skal opfylde samme kvalifikationskrav som fastansatte undervisere, giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg er enig i, at dette følger af, at folkeskoleloven ikke indeholder særligt lempelige kvalifikationskrav til vikarer.

Så vidt jeg forstår, er det imidlertid ministeriets opfattelse, at folkeskolelovens bestemmelser om kvalifikationskrav ikke udelukker fravigelse af kravene i særlige tilfælde, jf. nedenfor.

1. Ansættelse af undervisere, som ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4

Undervisningsministeriet har peget på, at det i nogle tilfælde viser sig at være umuligt eller meget vanskeligt at skaffe fornøden arbejdskraft i form af lærer-uddannede eller faglærere, og at kommunerne har pligt til at sørge for, at eleverne i folkeskolen uanset dette får den fornødne undervisning. Derfor kan kommunerne været 'nødsaget til at ansætte personer, der ikke opfylder kvalifikationskravene (...) til at varetage undervisningen'.

Så vidt jeg forstår, er det ministeriets opfattelse, at kommunerne for så vidt kan være nødt til at fravige de kvalifikationskrav til undervisere, der fremgår af bestemmelserne i folkeskolelovens kapitel 4. Selv om lovens krav herved fraviges, forstår jeg, at det er ministeriets opfattelse, at en sådan nødvendig fravigelse er forenelig med bestemmelserne. Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at der er tale om 'en udfyldende og praktisk fortolkning af folkeskolelovens kvalifikationskrav'.

Denne retsopfattelse har – som det også fremgår af ministeriets udtalelse – ikke støtte i bestemmelsernes ordlyd. Så vidt jeg umiddelbart kan se, har forståelsen heller ikke støtte i forarbejderne. Jeg kan derfor ikke

uden videre tilslutte mig ministeriets opfattelse om, at den omtalte praksis er forenelig med lovens bestemmelser om kvalifikationskrav.

Samtidig har jeg forståelse for, at kommunerne i lyset af undervisningsforpligtelsen af og til kan være nødt til at ansætte undervisere, som ikke opfylder lovens kvalifikationskrav.

Efter min opfattelse er det imidlertid principielt problematisk, at bestemmelserne om kvalifikationskrav i folkeskoleloven ikke tager højde for dette behov. Bestemmelserne foreskriver således et kvalitetsniveau for underviserne, som ikke altid i praksis lader sig opfylde.

På den baggrund anmoder jeg ministeriet om at oplyse, om jeg har forstået ministeriets retsopfattelse rigtigt. I givet fald – og da ministeriets retsopfattelse i så fald efter min umiddelbare opfattelse savner lovhjemmel – anmoder jeg ministeriet om at oplyse, om ministeriet er indstillet på at søge en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

2. Særligt om klasselærere, som ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskoleloven

Ved min gennemgang af ministeriets udtalelse har jeg tillige hæftet mig ved ministeriets bemærkninger om bestemmelsen i § 18, stk. 5, i den gældende folkeskolelov.

Ved lov nr. 1640 af 26. december 2013 blev bestemmelsen i lovens § 18, stk. 5, affattet således:

'Stk. 5. Det undervisende personale, der er tilknyttet klassen, samarbejder med eleverne om løsning af særlige opgaver i forhold til klassen. Opgaven som klasselærer skal varetages af en af klassens lærere eller uddelegeres til flere af klassens lærere eller pædagoger.'

Lovændringen trådte i kraft den 1. august 2014.

Ifølge ministeriets udtalelse af 3. februar 2015 er der 'efter ordlyden af § 18, stk. 5, ikke mulighed for, at personer med andre uddannelser end lærer- og pædagoguddannelserne kan varetage klasselærerfunktionen'.

Jeg går ud fra, at ministeriet hermed sigter til, at ordene 'lærere' og 'pædagoger' skal forstås således, at de alene omfatter personer med uddannelse i de nævnte professioner, jf. bestemmelserne i folkeskolelovens kapitel 4. Denne forståelse kan ikke umiddelbart give mig anledning til bemærkninger.

Ministeriets efterfølgende bemærkninger i udtalelsen efterlader imidlertid det indtryk, at ministeriet anser det for foreneligt med lovbestemmelsen, at en kommune – når det er umuligt eller vanskeligt at skaffe arbejdskraft, der opfylder kvalifikationskravene i kapitel 4 – også kan lade klasselærerfunktionen varetage af andre.

Denne retsopfattelse har – som ministeriet også oplyser – ikke støtte i bestemmelsens ordlyd. Så vidt jeg umiddelbart kan se, har forståelsen heller ikke støtte i forarbejderne. Jeg kan derfor ikke umiddelbart tilslutte mig ministeriets opfattelse om, at den omtalte praksis er forenelig med lovbestemmelsen.

Samtidig har jeg forståelse for, at kommunerne af og til kan være nødt til at ansætte klasselærere, som ikke opfylder lovens kvalifikationskrav.

Efter min opfattelse er det imidlertid principielt problematisk, at den omtalte bestemmelse i folkeskolen ikke tager højde for dette behov. Bestemmelsen foreskriver således et kvalitetsniveau for klasselærere, som ikke altid i praksis lader sig opfylde.

På den baggrund anmoder jeg ministeriet om at oplyse, om jeg har forstået ministeriets retsopfattelse rigtigt. I givet fald – og da ministeriets retsopfattelse i så fald efter min umiddelbare opfattelse savner lovhjemmel – anmoder jeg ministeriet om at oplyse, om ministeriet er indstillet på at søge en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

...”

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings udtalelse af 11. august 2015:

”Ansættelse af vikarer uden læreruddannelse i folkeskolen

Ved brev af 15. juni 2015 har Folketingets Ombudsmand rejst spørgsmål i forhold til Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings (tidligere Undervisningsministeriet) udtalelse af 3. februar 2015, i hvilken ministeriet har redegjort for lovgrundlaget for ansættelse af vikarer, der ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4.

Folketingets Ombudsmand har bedt ministeriet om at oplyse, dels om Folketingets Ombudsmands har forstået ministeriets retsopfattelse om ansættelse af undervisere, herunder klasselærere, som ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4, rigtigt, dels om ministeriet er indstillet på at søge en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmå-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

let, idet Folketingets Ombudsmand ikke umiddelbart kan tilslutte sig ministeriets opfattelse af lovgrundlaget.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling skal i den anledning anføre, at det fremgår af ministeriets udtalelse af 3. februar 2015, at det i nogle tilfælde viser sig at være umuligt eller meget vanskeligt at skaffe fornøden arbejdskraft i form af læreruddannede eller faglærere. Endvidere fremgår det, at kommunerne også har pligt til at sørge for, at eleverne i folkeskolen får den fornødne undervisning, hvorfor kommunalbestyrelsen kan være nødsaget til at ansætte personer, der ikke opfylder kvalifikationskravene, hvis det ikke viser sig muligt at skaffe lærer- eller pædagoguddannede (eller faglærere) til at varetage den fornødne undervisning.

På den baggrund har ministeriet igennem en lang årrække lagt til grund, at bestemmelserne i folkeskolelovens kapitel 4 ikke er til hinder for, at en kommunalbestyrelse – efter omstændighederne – ansætter undervisere, der ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4, til at varetage undervisningen i folkeskolens fag, jf. lovens §§ 5, 9 og 11.

Folketingets Ombudsmands forståelse af ministeriets retsopfattelse er således rigtig.

Ministeriet kan supplerende oplyse, at den udfyldende og praktiske fortolkning af folkeskolelovens bestemmelser om kvalifikationskrav, der er beskrevet i ministeriets udtalelse af 3. februar 2015, bygger på en langvarig og af ministeriet og kommunerne fast anerkendt praksis, hvorefter bestemmelserne i folkeskolelovens kapitel 4 ikke er til hinder for, at en kommunalbestyrelse – efter omstændighederne – ansætter undervisere, der ikke opfylder kvalifikationskravene i folkeskolelovens kapitel 4, til at varetage undervisningen i folkeskolens fag, jf. lovens §§ 5, 9 og 11. Vedkommende kommunalbestyrelse har også pligt til at sørge for, at eleverne i folkeskolen får den fornødne undervisning i overensstemmelse med folkeskolelovens krav til det samlede årlige antal undervisningstimer, jf. lovens § 16.

Der er, som det også fremgår af udtalelsen, tale om en meget snæver undtagelse ved siden af de udtrykkelige kvalifikationskrav i folkeskolelovens kapitel 4.

Ansættelse af lærere i folkeskolen (i primærkommunerne uden for Københavns Kommune) skete indtil 1993 som tjenestemænd, jf. lov nr. 381 af 20. maj 1992 om ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår, lov om folkeskolen og lov om frikommuner. Der henvises til lovforslag nr. L 261 fremsat 8. april 1992

BILAG – SAGSFREMSTILLING

(Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 6305ff), hvoraf det fremgår, at der med lovforslaget alene var tale om en overførelse af kompetencen til at fastsætte løn- og andre ansættelsesvilkår for de ansatte fra staten til kommunerne. Rammerne i folkeskoleloven for kvalifikationskrav for de ansatte blev der ikke ændret på.

Inden overførsel af kompetencen til at fastsætte løn- og andre ansættelsesvilkår for de ansatte i folkeskolen i primærkommunerne uden for København fra staten til kommunerne var ansættelsesvilkårene for bl.a. vikarer reguleret i bekendtgørelse nr. 250 af 22. april 1991 om timelærere, vakancevikarer og vikarer i folkeskolen uden for København.

Af bekendtgørelsen fremgår i kapitel 4, at der bl.a. var fastsat regler om faste vikarer uden læreruddannelse.

I den gældende folkeskolelov, jf. lovbekendtgørelse nr. 524 af 10. juli 1990, havde bestemmelsen om lærerkvalifikationer følgende ordlyd:

’§ 27. For at kunne varetage undervisning i grundskolen og i 10. klasse skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen, jf. dog stk. 2 og 3, eller anden læreruddannelse, der er godkendt af undervisnings- og forskningsministeren i denne henseende. Undervisnings- og forskningsministeren, i København kommunalbestyrelsen, kan i særlige tilfælde fravige denne bestemmelse.

Stk. 2. Der kan ansættes personer med særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.

Stk. 3. (...)

Bestemmelsen blev videreført i folkeskoleloven fra 1993, jf. lov nr. 509 af 30. juni 1993, og svarer med hensyn til kvalifikationskrav indholdsmæssigt til den gældende bestemmelse, jf. ministeriets brev af 3. februar 2015.

Det bemærkes, at det af forarbejderne til folkeskoleloven fra 1993, jf. lovforslag nr. L 270 (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 8905ff, særligt sp. 8960-8961), fremgår, at det med 1993-loven ikke var hensigten at ændre den gældende retstilstand i den hidtil gældende § 27 med hensyn til kvalifikationskrav.

Opmærksomheden skal endvidere henledes på, at der i overenskomst for lærere m.fl. i folkeskolen og ved specialundervisning for voksne mellem KL og Lærernes Centralorganisation af 26. juni 2015 i § 23, stk. 2, er bestemmelser om løn for ikke-uddannede. Den mulighed for ansættelse af personer uden læreruddannelse, der kom til udtryk i bekendtgørelse

BILAG – SAGSFREMSTILLING

nr. 250 af 22. april 1991, fremgår således fortsat af den ansættelsesretlige regulering på området.

Det kan endvidere oplyses, at den retsopfattelse, der fremgår af ministeriets udtalelse af 3. februar 2015, som nævnt svarer til den, der bl.a. har fundet udtryk i pressemeddelelse af 15. december 2010 'Om vikarer i folkeskolen' som også citeret i brev af 30. juni 2014 fra Folketingets Ombudsmand til ministeriet og i de såkaldte vikarundersøgelser (se fx 'Undersøgelse af planlagt, gennemført og aflyst undervisning i folkeskolen, november 2011', der blev oversendt til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg, jf. BUU alm del bilag 231 samlingen 2011-12, og dannede baggrund for besvarelsen af udvalgets spørgsmål 90 og 91 (alm del) i 1. samling 2014-15).

Endelig vejleder ministeriet også om retstilstanden på sin hjemmeside i 'Ofte stillede spørgsmål og svar om folkeskolen' under overskriften 'Timetal for folkeskolen'. Denne vejledning var også at finde under spørgsmål og svar før folkeskolereformen.

Det er således ministeriets opfattelse, at retsstillingen er fastlagt i forarbejderne til folkeskoleloven af 1993, og at denne retsstilling også siden er fremgået tydeligt i adskillige sammenhænge, herunder ikke mindst i de ovenfor nævnte, som både retter sig mod folkeskolens parter, Folketinget og borgerne.

På baggrund af ovenstående bemærkninger om grundlaget for den retsopfattelse, der fremgår af ministeriets brev af 3. februar 2015, finder ministeriet ikke, at der er et aktuelt behov for en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Finder Folketingets Ombudsmand det fortsat problematisk, at folkeskolelovens ordlyd ikke tager højde for behovet for at fravige kvalifikationskravene for så vidt angår vikarer, er ministeriet indstillet på at søge politisk tilslutning til en præcisering af ministeriets retsopfattelse i folkeskoleloven."